

GOBERNANZA MULTINIVEL Y ACCIÓN CLIMÁTICA EN ESPAÑA : SITUACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS



El **Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA)** es una organización sin ánimo de lucro registrada en España y fundada en 1996 con el objetivo de contribuir a la protección del medio ambiente y a la consecución de un desarrollo sostenible a través del estudio, desarrollo, aplicación y ejecución del Derecho desde una perspectiva internacional y multidisciplinar. Desde 1998, IIDMA está acreditada como observador ante la Asamblea del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. En 2001 fue declarada de interés general por el Ministerio del interior de España.

Para más información sobre el IIDMA, visite: <https://www.iidma.org/>

Se permite reproducir el informe citando la fuente: Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), “Gobernanza Multinivel y Acción Climática en España: Situación en las Comunidades Autónomas” Madrid, octubre, 2024.

Autores del Informe:

Yurema Delgado, Abogada ambientalista en IIDMA, Licenciada en Derecho (Universidad Complutense)

Nerea Goyoaga, Abogada en IIDMA, Licenciada en Derecho Hispano-Francés (Universidad Complutense y Sorbona Paris I).

Ana Barreira, Directora del IIDMA, Licenciada en Derecho (Universidad Complutense), Máster en Derecho Ambiental (Universidad de Londres), Máster en Estudios Jurídicos Internacionales (Universidad de Nueva York).

Resumen ejecutivo

El cambio climático representa una de las mayores amenazas globales, y tanto la Unión Europea (UE) como sus Estados miembros (EEMM) han adoptado medidas significativas para abordarlo. El Acuerdo de París de 2015, el cual entró en vigor en 2016 para la UE y en 2017 para España, ha sido el motor de una sólida acción climática por parte de la UE. Con la adopción del Pacto Verde Europeo, en 2019 la UE introdujo su compromiso de alcanzar la neutralidad climática en 2050. Para ello, la Ley europea del Clima¹ y el paquete legislativo “Objetivo 55” (Fitfor55), junto con el plan RePowerEU, han sido claves para la revisión de las políticas climáticas y energéticas. Estos instrumentos han actualizado los objetivos de la UE en materia de reducción de emisiones, energías renovables y eficiencia energética para 2030, influyendo directamente en los compromisos de los EEMM, incluido nuestro país.

En respuesta a estos avances, España adoptó la Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética (LCCTE)², y en 2024 actualizó su Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2023-2030)³, reforzando los objetivos nacionales⁴ de reducción de gases de efecto invernadero (GEI), penetración de energías renovables y mejora de la eficiencia energética. Estos nuevos objetivos son fundamentales para garantizar que España cumpla con los compromisos del Acuerdo de París y de la Ley europea del Clima.

Además, el Acuerdo de París hace hincapié en la importancia de los compromisos de todos los niveles de gobierno⁵. En nuestro país, las Comunidades Autónomas (CCAA) tienen un papel determinante en la aplicación de las políticas climáticas y energéticas ya que la descentralización administrativa les otorga competencias en materia de medio ambiente y energía, además de otros ámbitos que afectan a la lucha contra el cambio climático, convirtiéndolas en actores clave para lograr la neutralidad climática.

¹ Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) no. 401/20009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»), DO L 243, de 9.07.2021.

² Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE núm.121, de 21.05.2021). En la exposición de motivos, se menciona que es necesario fijar objetivos de reducción de emisiones para el año 2030 y 2050; que los objetivos cuantitativos ofrecen predictibilidad; y que, en el caso de Estados descentralizados, el principio de no regresión ordena la interconexión Inter ordinamental, por el cual las CCAA con competencias en la materia pueden establecer niveles de protección más altos que la legislación básica estatal.

³ Real Decreto 986/2024 de 24 de septiembre por el que se aprueba la actualización del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030. Disponible en:

https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/pniec-2023-2030/PNIEC_2024_240924.pdf

⁴ El PNIEC 2023-2030 establece un objetivo de reducción del 32% de emisiones de GEI para 2030, un aumento de la cuota de renovables hasta el 48% del consumo final de energía y una mejora del 43% en eficiencia energética.

⁵ El preámbulo del Acuerdo de París declara: “**Teniendo presente la importancia del compromiso de todos los niveles de gobierno y de los diversos actores, de conformidad con la legislación nacional de cada Parte, al hacer frente al cambio climático**”. Instrumento de ratificación del Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015 (BOE núm. 28, de 02.02.2017).

El Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), consciente de este importante rol que desempeñan las CCAA, en 2021 publicó el informe titulado “El rol de las comunidades autónomas en la lucha contra el cambio climático. Planes autonómicos de energía y clima”⁶, que analizaba los primeros avances en esta materia producidos en el plano autonómico. Dicho informe fue actualizado en una segunda edición en junio de 2022, examinando la evolución que se había producido.

Dada la suma importancia de que las CCAA continúen desarrollando políticas coherentes con los compromisos nacionales e internacionales, evitando conflictos competenciales y contribuyendo de manera efectiva a los objetivos comunes, el IIDMA ha redactado este nuevo informe, en el que ofrece una ulterior actualización del progreso de las CCAA en materia de acción climática y energética desde julio de 2022. Para ello, se analizan los tres siguientes aspectos clave:

- **Instrumentos legislativos y de planificación**

Pese a que varias CCAA han avanzado en la adopción de leyes y estrategias de energía y clima, y que la mayoría de ellas cuentan con instrumentos de planificación, el progreso sigue siendo desigual. Desde el último informe de IIDMA, solo la Comunidad Valenciana, las Islas Canarias y el País Vasco se han sumado a la adopción de leyes de cambio climático y de transición energética. Otras CCAA pusieron en marcha la tramitación administrativa de su legislación climática: Galicia (en junio de 2023), Castilla y León (en enero de 2024) y Castilla-La Mancha (en mayo de 2024). En el caso de La Rioja, en mayo de 2023, se declaró la caducidad de su Proyecto de Ley de Cambio Climático debido a un cambio de gobierno.

- **Objetivos cuantitativos**

A pesar de los avances, persisten disparidades en los objetivos autonómicos. Algunas comunidades, como Asturias y Galicia han establecido metas muy ambiciosas de reducción de emisiones de GEI, igualando los objetivos de 55% de la UE. Castilla y León es la única CCAA que no ha establecido objetivo de reducción de emisiones de GEI.

Galicia y Navarra cuentan con las metas más ambiciosas en cuanto a las energías renovables en el consumo de energía final, a la vez que Extremadura, Galicia y la Comunidad de Madrid lideran en objetivos de energías renovables en la generación eléctrica.

⁶ Barreira, A., Iranzo, A., Ruiz-Bautista, C., “El rol de las comunidades autónomas en la lucha contra el cambio climático. Planes autonómicos de energía y clima”, Madrid: Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), 2ª Edición, junio de 2022.

En materia de eficiencia energética, las CCAA que presentan los objetivos más ambiciosos son Cataluña y las Islas Canarias sobre energía final, y Galicia y Andalucía sobre energía primaria. Por otro lado, Aragón, Castilla y León, Cantabria, la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia y La Rioja no han establecido objetivo alguno de eficiencia energética para 2030.

- **Gobernanza y Sistema de seguimiento y evaluación**

Las CCAA han seguido estableciendo marcos de gobernanza diferentes, dotando a los órganos de diversas funciones y representatividad. Es necesario fortalecer la gobernanza climática a nivel autonómico y mejorar la coordinación entre las CCAA y la Administración General del Estado (AGE) para asegurar una implementación eficaz de las políticas climáticas, promoviendo la participación público-privada y de representantes técnico-científicos. Otro aspecto clave para garantizar el cumplimiento de los compromisos es el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación de estrategias y planes, con sistemas de indicadores para monitorear el progreso en la aplicación de medidas y alcance de objetivos.

Como conclusión, este informe subraya la importancia de actualizar los objetivos autonómicos teniendo en cuenta los compromisos nacionales y europeos, y de garantizar la aplicación y seguimiento adecuado de las políticas adoptadas. Las CCAA deben continuar avanzando en la adopción de marcos normativos coherentes, fortalecer los sistemas de gobernanza y mejorar la transparencia en la evaluación de resultados. Solo a través de una acción coordinada entre los distintos niveles administrativos será posible alcanzar los objetivos para el año 2030 y la neutralidad climática en 2050.

Índice

Resumen ejecutivo	3
Índice	6
Índice de tablas	6
Acrónimos	7
Introducción	9
1. Avances jurídicos en materia de energía y clima en la UE y España	10
2. La acción climática y energética a nivel autonómico: análisis de la situación	15
2.1. Instrumentos legislativos y de planificación en materia de energía y clima	16
2.2. Nivel de ambición de los compromisos climáticos y energéticos.....	22
2.2.1 Objetivos de Reducción de Emisiones GEI.....	26
2.2.2 Objetivos de Energías Renovables	28
2.2.3 Objetivos de Eficiencia Energética	29
3. Gobernanza y mecanismos de seguimiento y evaluación: ¿Cómo están avanzando las CCAA en la consecución de sus objetivos climáticos y energéticos a 2030 y/o 2050?	29
3.1. Marco institucional de gobernanza.....	30
3.2. Mecanismos de seguimiento y evaluación de los compromisos climáticos y energéticos.....	35
3.3. Avances en la implementación de las estrategias y planes y alcance de los objetivos de energía y clima.....	44
4. Conclusiones y recomendaciones	45
ANEXO 1. Informes de seguimiento y/o evaluación publicados	49
ANEXO 2. Tabla resumen del progreso de cumplimiento de los objetivos cuantitativos a nivel autonómico	51

Índice de tablas

Tabla 1.- Comparativa de los objetivos actualizados de energía y clima a 2030 en la UE y España	15
Tabla 2. – Estado de las leyes autonómicas de cambio climático y/o transición energética, a fecha de octubre de 2024	16
Tabla 3. – Estrategias y/o planes de energía y clima autonómicos adoptados o en proceso de tramitación, a fecha de octubre de 2024	18
Tabla 4.- Objetivos cuantitativos de energía y clima (2030 y 2050) en la UE, España y las 17 CCAA	22
Tabla 5.- Órganos autonómicos de gobernanza	32
Tabla 6.- Resumen de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la planificación autonómica y apoyo financiero	37

Acrónimos

3E2030	Estrategia Energética de Euskadi 2030
CCAA	Comunidades Autónomas
CCPCC	Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático
CE	Comisión Europea
COP	Conferencia de las Partes
DER	Directiva de Energías Renovables
EACC	Estrategia Aragonesa de Cambio Climático
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EAXCLIMA	Estrategia de Acción Climática del Principado de Asturias
ECAC	Estrategia Canaria de Acción Climática
EECAM	Estrategia de Energía, Clima y Aire de la Comunidad de Madrid
EEMM	Estados Miembros
ELP	Estrategia a Largo Plazo
EVCCE	Estrategia Valenciana de Cambio Climático y Energía
GEI	Gases de Efecto Invernadero
HCCN-KLINA	Hoja de Ruta del Cambio Climático de Navarra
ICAEN	Instituto Catalán de la Energía
IPCC	Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
LCCTE	Ley de Cambio Climático y Transición Energética
MITERD	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
NDC	Contribuciones determinadas a nivel nacional
OECC	Oficina Española del Cambio Climático
PAAC	Plan Andaluz de Acción por el Clima
PCAC	Plan Canario de Acción Climática
PEDECLM	Plan Estratégico para el Desarrollo Energético de Castilla-La Mancha
PEIEC	Plan Extremeño Integrado de Energía y Clima
PEN	Plan Energético de Navarra
PNIEC	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima

PROENCAT	Prospectiva Energética de Cataluña
PRIEC	Plan Regional Integrado de Energía y Clima de La Rioja
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PP	Partido Popular
PSEC	Plan de Sostenibilidad Energética de Cantabria
PTECAN	Plan de Transición Energética de Canarias
PTECC	Plan Balear de Transición Energética y Cambio Climático
PVIECC	Plan Valenciano Integrado de Energía y Cambio Climático
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
UE	Unión Europea